Deutscher Bundestag
12. Wahlperiode

Drucksache 12/883

28. 06. 91

Sachgebiet 310

Antrag

der Abgeordneten Dr. Eckhart Pick, Dr. Herta Däubler-Gmelin, Hermann Bachmaier, Hans-Joachim Hacker, Dr. Jürgen Meyer (Ulm), Margot von Renesse, Dr. Jürgen Schmude, Ludwig Stiegler, Dieter Wiefelspütz, Dr. Hans de With, Dr. Peter Struck, Dr. Hans-Jochen Vogel und der Fraktion der SPD

Erhöhung und periodische Anpassung der Pfändungsfreigrenzen für Arbeitseinkommen und der Prozeßkostenhilfe-Freibeträge

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, unverzüglich Gesetzentwürfe zur Änderung der Pfändungsfreigrenzen und der Prozeßkostenhilfe-Freibeträge vorzulegen, die im einzelnen folgende Regelungen vorsehen:

A. Allgemein

1. Es ist zu gewährleisten, daß die Pfändungsfreigrenzen für Arbeitseinkommen und die Prozeßkostenhilfe-Freibeträge künftig, der Erhöhung des Sozialhilferegelsatzes entsprechend, alle zwei Jahre an die veränderten wirtschaftlichen Verhältnisse angepaßt werden.
2. Die seit dem 1. April 1984 geltenden Pfändungsfreibeträge des § 850c ZPO und die seit dem 1. Januar 1981 unverändert gebliebenen Prozeßkostenhilfe-Freibeträge der Tabelle zu § 114 ZPO sollen an die seither eingetretene allgemeine Entwicklung der wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse angepaßt werden.

B. Pfändungsschutzrecht

1. Für eine angemessene Heraufsetzung der Pfändungsfreigrenzen für Arbeitseinkommen ist der durchschnittliche Sozialhilfebedarf eines arbeitenden Sozialhilfeempfängers zugrunde zu legen und zu beachten, daß in den unteren Einkommensbereichen ein Spielraum für die vom Gesetz vorgesehene Begünstigung der Unterhaltsgläubiger (§ 850d ZPO) verbleibt. Die Höhe des durchschnittlichen Sozialhilfebedarfs kann etwa mit dem Zweieinhalbfachen des bundesdeutschen durchschnittlichen Eckregelsatzes veranschlagt werden (Eckregelsatz, Mehrbedarf für Erwerbstätige, Aufwendungen für Wohnung und Heizung, einmalige Leistungen).

Bei der Festlegung der Freibeträge für unterhaltsberechtigte Angehörige ist zu berücksichtigen, daß das hohe Mietpreisniveau regelmäßig zu Mehrkosten infolge des größeren Wohnraumbedarfs führt.

2. Der pfändungsfreie Betrag ist für mehr als fünf unterhaltsberechtigte Angehörige mit einem Fixum pro Person fortzuschreiben.

3. Die Pfändungsfreigrenzen sind für die alten und neuen Bundesländer einheitlich zu gestalten.

4. Unterhaltsforderungen sind zumindest im Bereich der Forderungspfändung vor allen anderen Forderungen zu berücksichtigen.

5. Die von einer Pfändung und Lohnabtretung Betroffenen sollen die Möglichkeit erhalten, daß sie zukünftig ein Zurückbleiben der Pfändungsfreigrenzen hinter dem Sozialbedarf auch in den Fällen verhindern können, in denen nicht bereits die Anwendung der Tabelle zu dem gewünschten Ergebnis führt.

C. Prozeßkostenhilfe

Es ist zu gewährleisten, daß der Grundfreibetrag der Tabelle zu § 114 ZPO deutlich über der Pfändungsfreigrenze festgelegt wird.

Bonn, den 27. Juni 1991

Dr. Eckhart Pick
Dr. Herta Däubler-Gmelin
Hermann Bachmaier
Hans-Joachim Hacker
Dr. Jürgen Meyer (Ulm)
Margot von Renesse
Dr. Jürgen Schmude
Ludwig Stiegler
Dieter Wiefelspütz
Dr. Hans de With
Dr. Peter Struck
Dr. Hans-Jochen Vogel und Fraktion

Begründung

Zu A.

Die Werte für das Existenzminimum haben sich durch die ganz unterschiedlichen Erhöhungen im Sozialhilfe-, Pfändungs-, Prozeßkostenhilfe- und Unterhaltsrecht auseinanderentwickelt und sich dadurch immer stärker von der eigentlich vorgesehenen Relation zueinander entfernt. Während die Sozialhilfe periodisch und durchschnittlich alle eineinhalb Jahre angehoben wurde und wird, findet eine Anpassung der Pfändungsfreigrenzen an die veränderten wirtschaftlichen Verhältnisse nur alle sechs bis sieben Jahre statt. Die Prozeßkostenhilfe-Freibeträge sind seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Januar 1981 unverändert ge-

blieben, und der notwendige Unterhalt wird durch die Leitlinien der Oberlandesgerichte im Rhythmus der Änderung des Regelbedarfs für Kinder geändert. Dies führt dazu, daß die Pfändungsfreigrenzen und die Prozeßkostenhilfe-Freibeträge regelmäßig hinter der Sozialhilfe zurückbleiben. Dadurch wachsen beide Werte in die Verfassungswidrigkeit hinein und es entstehen zudem Ungereimtheiten, weil die Tabellenanwendung gesetzgeberischen Zielsetzungen nicht mehr entspricht. Auf Dauer lassen sich diese Unbilligkeiten nur ausräumen, wenn die Anpassung der maßgebenden Werte einheitlich geregelt wird.

Zu B.

Das geltende Pfändungsschutzrecht sichert überschuldeten Arbeitnehmern/Arbeitnehmerinnen nicht einmal das für ein menschenwürdiges Leben unzulängliche Sozialhilfeniveau. Denn selbst in den Fällen, in denen das Nettoeinkommen des Schuldners unter dem Sozialhilfebedarf liegt, war und ist es nach § 850c ZPO pfändbar. Die kontinuierliche Steigerung der Lebenshaltungskosten, wobei sich insbesondere der teilweise explosionsartige Anstieg der Mietpreise niederschlägt, und die darauf im Vergleich zu den Pfändungsfreigrenzen sensiblere Reaktion der Sozialhilfebedarfssätze haben dazu geführt, daß dem Schuldner vom Vollstreckungsrecht mehr entzogen werden kann, als ihm das Sozialamt gewähren müßte. Seit der letzten Anpassung der Pfändungsfreigrenzen zum 1. April 1984 haben sich die Lebenshaltungskosten um etwa 12,7 Prozent erhöht. Diese Entwicklung belastet insbesondere Schuldner mit geringem Arbeitseinkommen, mehreren unterhaltsberechtigten Angehörigen und einer relativ hohen Miete. Für sie bedeuten die durch die wirtschaftliche Entwicklung überholten Pfändungsfreigrenzen, daß die Pfändungsfreigrenzen als das wichtigste Schutzinstrument versagen und sie über weniger als das zur Deckung eines menschenwürdigen Grundbedarfs ohnehin nicht hinreichende Niveau der Sozialhilfebedarfssätze verfügen. Es muß deshalb umgehend dafür gesorgt werden, daß diesen Schuldnern im Falle der Pfändung des Lohnes hinreichende Mittel zur Bestreitung des Lebensunterhalts für sich und die Personen verbleiben, denen gegenüber sie unterhaltspflichtig sind.

Dies ist auch aus sozialstaatlichen Gründen geboten. Nach dem Schutzgedanken des Sozialstaatsprinzpis muß dem Schuldner, in dessen Arbeitseinkommen vollstreckt wird, mindestens ein Betrag verbleiben, der ihm und (ggf.) seiner Familie ein menschenwürdiges Leben ermöglicht. Staatliche Zwangsmaßnahmen, die das Existenzminimum des einzelnen berühren, sind mit diesem Prinzip nicht vereinbar. Diese zwingenden öffentlich-rechtlichen Schranken stellen auch keine Überbürdung von staatlichen Aufgaben auf den Gläubiger dar. Der Staat kann nicht mit der einen Hand dem Schuldner zugunsten des Gläubigers nehmen, was er dann mit der anderen Hand geben müßte. Andernfalls kämen letztlich die Leistungen der Sozialhilfe mittelbar dem Gläubiger zugute. Zweck der Sozialhilfe kann es aber nicht sein, in den Fällen helfend einzuspringen, in denen das Arbeitseinkommen

eines Schuldners so einschneidend gepfändet worden ist, daß ihm zu einem menschenwürdigen Leben die Mittel fehlen.

Vielmehr müssen im Vollstreckungsrecht die sozialen und gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen einer Vollstreckung bereits im Gesetz hinreichend berücksichtigt werden. Deshalb wird eine Regelung für erforderlich gehalten, die auf Dauer gewährleistet, daß durch eine Zwangsvollstreckung niemand mehr sozialhilfebedürftig wird und die Allgemeinheit mittelbar dafür einstehen muß, daß die Gläubiger einen so weitgehenden Zugriff auf das Einkommen ihrer Schuldner haben. Dieses Ziel wird mit einer periodischen Anpassung der Freibeträge an die veränderten wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse erreicht.

Für eine angemessene Erhöhung der Pfändungsfreigrenzen ist der Sozialhilfesatz eines arbeitenden Sozialhilfeempfängers zugrunde zu legen und zu berücksichtigen, daß zur Sozialhilfe auch die einmaligen Leistungen (§ 21 Abs. 1 BSHG) und insbesondere auch die gestiegenen Aufwendungen für die Wohnung gehören, die auf den Monat umzurechnen sind. Ferner ist bei der Festlegung der Freibeträge für die unterhaltsberechtigten Angehörigen zu berücksichtigen, daß die Kosten für die Wohnung regelmäßig höher liegen, wenn im Haushalt weitere unterhaltsberechtigte Familienmitglieder leben.

Um die Kreditwürdigkeit der Betroffenen zu erhalten, ist es nicht zwingend, daß die Pfändungstabelle bei fünf Unterhaltsverpflichtungen aufhört. Für das seriöse Kreditgewerbe ist ohnehin nur der kreditwürdig, der mehr als nur das Existenzminimum hat. Deshalb sind bei der Bemessung der Freibeträge die Leistungen des Schuldners aufgrund gesetzlicher Unterhaltspflicht an mehr als fünf Personen mit einem Fixum pro Person zu berücksichtigen.

Eine nach den alten und neuen Bundesländern gespaltene Pfändungsfreigrenzenregelung kommt entgegen den mit dem Referenten-Entwurf eines „Sechsten Gesetzes zur Änderung der Pfändungsfreigrenzen" bekanntgewordenen Vorstellungen des Bundesjustizministers nicht in Betracht. Das größere Schutzbedürfnis der neuen Bundesbürger erfordert eine einheitliche Festlegung der Pfändungsfreigrenzen. Ein niedrigerer Pfändungsschutz kann deshalb nicht allein auf die zur Zeit noch bestehende unterschiedliche Einkommenssituation gestützt werden. Vielmehr müssen die gesamten sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse berücksichtigt werden.

Im Vollstreckungsrecht ist die Sicherung eines Mindesteinkommens nicht allein ein Problem des Schuldnerschutzes. Auch auf der Gläubigerseite können Bedürftige stehen, so etwa, wenn nach einer Trennung der alleinverdienende Ehemann keinen Ehegatten- und Kindesunterhalt zahlt. Die spezifische Schwierigkeit der Unterhaltsgläubiger ergibt sich häufig dadurch, daß das Pfändungsrecht keine bevorrechtigten Forderungen kennt. Es gilt der Grundsatz: „Wer zuerst kommt, mahlt zuerst". Dies führt dazu, daß die unterhaltsberechtigte Ehefrau und die Kinder eventuell zusehen müssen, wie z. B. die früher pfändende Teilzahlungsbank Raten für den Autokredit erfolgreich einzieht, während

sie selbst leer ausgehen. Alles spricht hier dafür, das formale Prioritätsprinzip dann aufzuheben, wenn es zur Sicherung eines Mindesteinkommens auf der Gläubigerseite erforderlich ist, also vor allem bei Unterhaltsschulden.

Da den Pfändungsfreigrenzen lediglich pauschale Durchschnittswerte zugrunde liegen, kann nicht ausgeschlossen werden, daß zukünftig aufgrund individueller Verhältnisse selbst die erhöhten Pfändungsfreigrenzen das Niveau der Sozialhilfebedarfssätze nicht erreichen. Dies kann den aus einer Lohnabtretung in Anspruch genommenen Schuldner ebenso treffen wie den gepfändeten Schuldner. Sie müssen daher die Möglichkeit erhalten, bei Gericht eine Anhebung der Grenze auf das Niveau der Sozialhilfebedarfssätze zu erreichen.

Zu C.

Auch bei den seit dem 1. Januar 1981 geltenden Prozeßkostenhilfe-Freibeträgen haben die inzwischen eingetretenen Steigerungen der Lebenshaltungskosten und Erhöhungen der Regelbedarfssätze nach dem Bundessozialhilfegesetz nicht zu einer Erhöhung der Tabellenwerte geführt. Dadurch entspricht die Tabellenanwendung nicht mehr der gesetzgeberischen Zielsetzung und dem verfassungsrechtlichen Gebot, daß von einem Einkommen, das den sozialhilferechtlichen Regelbedarf nicht übersteigt, keine Kostenbeteiligung verlangt werden darf.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 26. April 1988 eine Verfassungswidrigkeit des Tabellengrenzwertes für den damaligen Zeitpunkt noch verneint und hervorgehoben, daß der Gesetzgeber bei der weiteren Erhöhung des Sozialhilferegelsatzes darauf zu achten habe, daß die Kostenbeteiligung das Existenzminimum nicht gefährdet. Inzwischen dürfte wohl kein Zweifel mehr darüber bestehen, daß die Grenze der Verfassungswidrigkeit erreicht ist.

Von dem Rechtsuchenden werden Raten für die Prozeßkosten auch dann verlangt, wenn sein Einkommen noch nicht einmal für einen angemessenen Lebensbedarf auf unterster Stufe ausreicht. Die Prozeßkostenhilfefreigrenze ist anhand der Einkommensgrenzen für die Hilfe in besonderen Lebenslagen nach §§ 79ff. BSHG festgesetzt worden. Inzwischen überschreitet schon allein der Grundbetrag für die Hilfe in besonderen Lebenslagen den unteren Grenzwert der Tabelle zu § 114 ZPO.

Die Anwendung der Prozeßkostenhilfetabelle führt damit zu Härten, die mit dem sozialen Rechtsstaat nicht mehr zu vereinbaren sind. Deshalb ist eine Anpassung an die Änderung der wirtschaftlichen Verhältnisse schon lange überfällig. Hierbei muß, um der Zielsetzung der Prozeßkostenhilfe zu entsprechen, der untere Grenzwert der Tabelle deutlich über der Pfändungsfreigrenze festgelegt werden. Weiterhin ist eine regelmäßige Anpassung vorzusehen, um auf Dauer zu gewährleisten, daß eine widersprüchliche Bemessung des Existenzminimums nicht mehr vorkommen kann.

Druck: Thenée Druck KG, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56,5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51, Telefax (02 28) 36 12 75
ISSN 0722-8333